

新时代土地储备转型路径研究

张 敏

乐陵市自然资源综合服务中心 山东 德州 253600

摘要：新时代土地储备转型背景包括经济结构调整对土地资源配置需求变化、可持续发展目标下的管理要求、技术进步的赋能。其核心目标是优化土地资源配置结构、提升综合效益、强化公共属性。关键路径有规划引领模式创新、完善市场化运作机制、提升技术驱动管理效能。实施保障需构建跨部门协同机制，强化风险防控体系，优化绩效评价体系，以实现土地储备从数量扩张向质量提升转变，支撑高质量发展。

关键词：可持续发展；土地储备转型；经济结构调整

引言：在我国经济进入高质量发展阶段、可持续发展理念深入人心的当下，土地储备工作面临着全新挑战与机遇。传统土地储备模式已难以适应经济结构调整、生态保护要求以及技术进步带来的新变化。新时代土地储备转型迫在眉睫，它不仅是优化土地资源配置、提升利用效益的关键举措，更是强化土地公共属性、保障民生需求的重要途径。深入探讨其转型背景、目标、路径与保障措施，对推动土地储备工作科学、高效、可持续发展具有重要意义。

1 新时代土地储备转型的背景与动因

1.1 经济结构调整对土地资源配置的需求变化

传统土地储备模式与新兴产业发展的矛盾日益凸显，传统模式以规模化、同质化土地供应为核心，难以适配新兴产业对土地空间形态、利用强度、配套功能的多元化与精细化诉求，导致土地资源供给与产业发展需求出现结构性错配，制约了产业升级进程。土地资源利用效率提升的迫切性持续增强，随着经济发展阶段的转变，粗放式土地开发利用模式带来的资源闲置、产出低效等问题愈发突出，已无法支撑高质量发展的内在要求，亟需通过土地储备模式优化重构，推动土地利用从数量扩张向质量提升转变，实现土地资源与经济结构调整的深度契合。

1.2 可持续发展目标下的土地管理要求

生态保护与土地储备的协同机制构建成为重要导向，土地储备活动需突破以往重开发轻保护的局限，将生态系统完整性、稳定性要求全面融入土地储备的规划、收储、管护全流程，实现土地开发利用与生态保护的良性循环。资源节约型土地利用模式的构建是必然选择，通过强化土地储备的科学规划与精准管控，优化土地利用结构与布局，推动土地利用方式向集约紧凑转变，减少土地资源的无效消耗，提升土地资源的循环利用能力，

从根本上契合可持续发展对土地资源管理的核心要求。

1.3 技术进步对土地储备管理的赋能作用

数字化技术在土地信息整合中的应用不断深化，依托数字化平台实现土地权属、规划条件、利用现状等多维度信息的全域归集、标准化处理与高效流转，打破了传统土地信息碎片化、分散化管理的壁垒，大幅提升了土地信息的完整性、时效性与共享性^[1]。智能化手段在土地动态监测中的实践持续推进，借助智能感知、数据分析等技术实现对土地储备全过程的实时追踪、动态研判与风险预警，精准捕捉土地利用状态的细微变化，为土地储备的科学决策、精准管控提供全方位的数据支撑，显著提升了土地储备管理的智能化水平与治理效能。

2 新时代土地储备转型的核心目标

2.1 优化土地资源配置结构

从增量扩张向存量优化的转变，核心在于彻底转变土地利用的核心导向，摒弃长期以来对新增土地资源的过度依赖，转而将核心精力聚焦于现有土地资源的深度挖潜、低效盘活与高效利用。通过建立系统完备的存量土地排查梳理与动态评估机制，全面厘清低效利用土地的分布范围、利用现状与核心特征，精准识别土地资源优化配置的潜力空间与提升方向。在此基础上，依托科学的资源调配逻辑，推动土地资源向更高价值密度、更契合发展需求的用途领域有序集聚，持续提升土地资源的整体利用效率与配置精准度^[2]。土地功能分区的动态调整机制，重点在于打破传统固定分区模式的刚性束缚，依据发展阶段的演进变化、资源承载能力的动态变化与实际发展需求的迭代升级，实时动态优化土地功能的空间布局。通过构建常态化的调整评估与动态监测反馈体系，保障土地功能分区与区域资源禀赋、发展定位和实际需求始终保持高效适配，实现土地资源在不同功能板块之间的合理流转、高效匹配与良性循环，推动土地配

置结构的持续优化升级与动态平衡。

2.2 提升土地利用综合效益

经济收益与社会效益的平衡，要求在土地储备与开发利用的全过程中，彻底摒弃单一追求经济指标增长的片面倾向，构建兼顾两者协同提升的多元价值导向与评价体系。在保障土地利用经济价值得到有效释放、充分支撑相关发展需求的同时，全面且深入地考量土地利用对整体发展环境改善、居民生活品质提升以及社会公平正义维护等多方面的积极影响，实现经济价值与社会价值的同步彰显、有机融合与相互促进。短期开发与长期可持续性的协调，核心在于建立统筹当前开发需求与长远发展根基的系统思维与统筹机制，坚决避免短期利益诉求对长远发展产生不可逆的不利影响。在推进土地开发利用各项工作的过程中，严格注重保护土地资源的自然再生能力与生态环境承载能力，科学把控开发强度、开发节奏与开发时序，构建兼顾当下发展需求与未来可持续发展的土地利用模式，实现土地利用综合效益的长期稳定提升、持续积累与良性循环。

2.3 强化土地储备的公共属性

保障民生用地需求的优先级，是强化土地储备公共属性的核心要义与关键体现，要求在土地储备的规划编制、计划制定、实施推进等各个关键环节，始终将满足群众基本民生需求作为核心导向与重要遵循，明确民生用地在储备工作中的优先序列与保障标准。通过细化民生用地的类型划分、精准开展需求研判与预测，建立精准对接民生需求的储备保障与动态调整机制，确保与群众日常生活密切相关的各类用地需求得到及时、充分且优质的保障。公共服务设施用地的储备与供给机制，聚焦于强化公共服务体系建设的土地要素支撑，通过科学研判不同发展阶段公共服务设施的发展需求与配置标准，合理规划公共服务设施用地的储备规模、空间布局与供给时序，构建从需求研判、储备规划到精准供给的全流程闭环机制。持续推动公共服务设施用地的均衡储备与有序供给，不断提升公共服务的覆盖范围、服务质量、可及性与普惠性，充分彰显土地储备服务公共利益、保障公共服务、增进整体福祉的核心价值。

3 新时代土地储备转型的关键路径

3.1 规划引领下的土地储备模式创新

多规合一体系下的储备范围界定，核心在于打破各类规划之间的信息壁垒与协同障碍，推动不同规划体系在土地利用维度的深度融合，实现规划信息的互联互通、数据共享与统筹衔接。通过系统整合各类规划中涉及土地利用的核心要素，包括土地利用性质、空间布局导向、

开发强度管控等内容，精准划定储备土地的空间边界，明确不同储备地块的功能导向与利用要求。这一过程能够有效提升储备范围界定的科学性、精准性与系统性，从源头避免土地储备工作与区域整体发展布局出现偏差，确保储备土地资源能够精准对接发展需求。弹性规划与土地储备的适应性调整，注重摒弃传统规划的刚性束缚，增强规划体系的灵活性与可操作性，以更好应对发展过程中各类动态变化。通过建立常态化的动态监测与调整机制，持续跟踪发展需求的转变与土地利用态势的变化，使土地储备计划能够及时进行优化调整，确保储备工作与实际发展态势始终保持高效匹配，显著提升土地储备工作的适配性与前瞻性，为土地储备转型提供坚实的规划层面支撑。

3.2 市场化运作机制的完善

土地储备成本与收益的动态核算，重点在于构建覆盖土地储备全生命周期的成本与收益跟踪核算体系，实现从土地收储、整理到供应各环节成本投入与潜在收益的实时追踪、精准核算。通过建立标准化的成本归集流程，全面梳理并精准归集储备过程中的各项成本要素，包括土地收储相关支出、前期整理投入、资金占用成本等。结合土地市场的动态变化，运用科学的价值研判方法，持续跟踪并分析土地价值的变动趋势，实现成本投入与收益预期的动态匹配与平衡^[1]。这一举措能够有效提升土地储备资金的使用效率，强化资金管控的精准性，为土地储备工作的可持续运作提供资金保障。社会资本参与土地储备的路径设计，核心在于搭建规范化、透明化的合作平台，明确社会资本参与的准入条件、合作模式与退出机制。通过优化合作流程设计，细化合作各环节的操作标准，清晰界定参与各方的权利与责任边界，营造公平有序、风险可控的参与环境。

3.3 技术驱动的管理效能提升

土地储备数据库的标准化建设，关键在于建立统一、规范的数据采集、存储、管理与应用标准体系，全面整合土地储备全生命周期的各类相关数据信息，涵盖土地权属信息、地块基本特征、收储进展、整理状况、资金使用等核心内容。通过构建全覆盖、高精度、动态更新的土地储备数据库，实现数据资源的集中管理、高效共享与规范应用，打破数据分散管理带来的信息壁垒，为土地储备各环节的决策制定提供全面、精准、及时的数据支撑。基于大数据的土地需求预测模型，注重整合挖掘与土地需求相关的各类关联数据资源，包括人口变动趋势、发展规划导向、产业发展态势等多维度信息。通过运用大数据分析技术与算法模型，深度挖掘数据背后

的关联规律,精准研判土地需求的规模总量、结构构成与时序分布特征。

4 新时代土地储备转型的实施保障

4.1 跨部门协同机制的构建

土地财政环保等部门的联动机制,核心在于打破部门之间长期存在的信息壁垒与职能分割局面,建立常态化、制度化的沟通协调与工作联动体系。通过清晰界定各部门在土地储备全流程中的职责定位,细化协作环节的操作流程与衔接标准,推动相关信息的实时共享、精准传递与业务的高效衔接,从根本上凝聚工作合力。这一机制能够确保土地储备从规划研判、收储整理到供应使用等各环节工作都得到全面协同支撑,有效避免出现工作脱节、责任推诿或重复推进的情况,提升土地储备工作的整体推进效能^[4]。土地储备与城市更新的衔接流程,重点在于理顺两者之间的内在工作逻辑与关键衔接节点,实现土地储备规划与城市更新进程的深度有机融合。通过规范衔接流程的具体环节与操作要求,明确土地储备在城市更新中的时序安排、功能定位与作用边界,使土地储备能够精准对接城市更新的阶段性发展需求,为城市更新提供稳定可靠的土地要素保障,同时借助城市更新的推进契机,进一步优化储备土地的利用条件,提升储备土地的综合利用价值。

4.2 风险防控体系的强化

土地市场波动风险的预警机制,关键在于建立覆盖土地市场全维度的监测指标体系,持续跟踪土地市场的运行态势、价格变动趋势与供需关系变化。通过对各类监测指标的动态采集、系统分析与科学研判,及时捕捉市场波动的潜在信号与异常变化,提前发出针对性的风险预警,为土地储备的决策调整、计划优化提供坚实的科学依据。这一机制能够有效降低市场波动对土地储备工作的不利冲击,避免因市场变化导致的储备土地价值波动、供应受阻等问题,保障土地储备工作的平稳有序推进^[5]。储备资金链的安全保障措施,核心在于构建覆盖资金全生命周期的监管与风险防控体系,强化对资金筹集、投放、使用、回收等各环节的精细化管控。通过优化资金配置结构,合理规划资金使用节奏,建立资金流动性动态管理机制,精准管控资金使用风险,确保储备资金能够及时足额到位且规范高效使用,从根本上保障土地储备资金链的稳定安全,为土地储备转型提供坚实

的资金支撑。

4.3 绩效评价体系的优化

土地储备效率的量化评价指标,重点在于建立科学合理、全面系统的量化指标体系,对土地储备各环节的工作效率进行精准量化评估与动态监测。通过选取能够真实反映储备进度、资源利用质量、资金使用效益、流程运转速度等关键维度的核心指标,明确各指标的计算标准与评价口径,实现对土地储备效率的全面监测、客观评价与精准诊断,为优化工作流程、完善运作机制、提升整体效能提供有力的数据支撑。社会满意度导向的考核机制,核心在于将社会满意度全面纳入土地储备绩效评价的核心维度,强化土地储备工作的公共服务导向与民生保障理念。通过构建科学规范的满意度调查与反馈机制,系统收集并精准掌握社会层面对土地储备工作的评价意见、利益诉求与改进建议,将其作为考核土地储备工作成效、优化工作方向的重要依据,推动土地储备工作更加贴合公共利益需求,提升土地储备转型的综合成效与社会认可度。

结束语:新时代土地储备转型是一项系统而复杂的工程,关乎经济高质量发展、社会民生改善与生态环境保护。通过明确转型背景与动因,锚定优化配置、提升效益、强化公共属性等核心目标,沿着规划引领、市场化运作、技术驱动等关键路径推进,并构建跨部门协同、风险防控、绩效评价等保障体系,能够推动土地储备工作实现质的飞跃。未来,需持续探索创新,不断完善转型举措,让土地储备更好服务国家发展大局,为经济社会可持续发展筑牢坚实基础。

参考文献:

- [1]王振坡,刘璐,牛家威.我国城市土地储备制度的演进逻辑与变革方向[J].中国房地产,2020(6):35-41.
- [2]宁秋英.市场经济环境下我国土地储备融资制度改革与新模式推进[J].中国市场,2022(36):42-44.
- [3]马晓,翟婧彤,王振坡.我国土地储备制度转型研究[J].中国房地产,2020(12):24-34.
- [4]张志鹏.土地储备制度对土地价格的影响及合理储备量的预测[J].价值工程,2020,37(22):48-49.
- [5]孙建卫.土地储备规划推进城市高质量发展的思考[J].浙江国土资源,2023,(12):28-30.